EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Exchange of views with the Lanzarote Committee
"Relevant case law of the ECHR on the protection of children against sexual violence"

Speech by Robert Spano

4 October 2021

Dear Chair, dear Committee Members
Distinguished guests,

It is a great pleasure for me to be here this afternoon for an exchange of views with you, members of the Lanzarote Committee.

From my point of view, exchanges of this type with Council of Europe standard-setting and monitoring bodies are absolutely fundamental. As President, I have attempted to maintain their momentum as far as possible during my mandate. Of course, the COVID-19 pandemic has not helped in promoting face-to-face discussions. That is why I am extremely pleased to take part today.

It is my strongly held belief that the Court must not be an ivory tower: it must remain constantly attentive to what is being done within the Council of Europe. Your Committee's work enriches our jurisprudence. I hope that our case-law may also inspire your work.

It is a sad reality that complaints relating to the sexual exploitation and sexual abuse of children are not new. They have been lodged and dealt with by this Court since its early beginnings, where the Court found that children and other vulnerable individuals are entitled to effective protection by the State.

Over the years the Court has dealt with examples of sexual abuse in various settings such as within the family[1]; in care homes[2]; at school[3]; or in churches[4]. It has also dealt with protecting children from being targeted by paedophiles on the internet[5].

Most cases are examined under Articles 3 and 8 of the Convention. Both these Articles entail an obligation on the State to safeguard the physical and psychological integrity of a person.

[1] *D.P. and J.C. v. the United Kingdom*, no. 38719/97, 10 October 2002
[2] *X and Y v. the Netherlands*, 26 March 1985, Series A no. 91
[3] *O'Keeffe v. Ireland* [GC], no. 35810/09, ECHR 2014 (extracts)
[4] See the pending case of J.C. and Others v. Belgium (no. 11625/17).
[5] *K.U. v. Finland*, no. 2872/02, ECHR 2008

In the context of Article 3, the Court has developed certain substantive and procedural positive obligations: Firstly, an obligation to put in place a legislative and regulatory framework of protection; secondly, in certain well-defined circumstances, an obligation to take operational measures to protect specific individuals against a risk of treatment contrary to that provision; and thirdly, an obligation to carry out an effective investigation into arguable claims of infliction of such treatment.[6]

It is worth remembering that the Court has held that an effective investigation should in principle be capable of leading to the establishment of the facts of the case and to the identification and, if appropriate, punishment of those responsible. This is not an obligation of result, but one of means.

The Court has stressed that the various procedural obligations under Article 3 of the European Convention on Human Rights should be interpreted in light of international law standards; more recently it has emphasised that these obligations should be understood in light of the Lanzarote Convention.

One point it is worth mentioning at the outset is that the Lanzarote Convention was drafted on the basis of the standards already established by the Court's case-law on violence against children, in particular as regards the procedural obligation to conduct an effective investigation I just mentioned.

For the purposes of my presentation today I would like to mention three judgments of the Court from 2021 where the Court has directly relied upon the Lanzarote Convention and/or specific declarations of your Committee to support its finding of a violation of the European Convention on Human Rights.

The first case is *N.Ç. v. Turkey*[7] from February. It concerned the failure to protect the personal integrity of a vulnerable child in the course of excessively long criminal proceedings relating to sexual abuse. The facts of the case, like the facts of many of these cases, are disturbing. The applicant was forced to work as a prostitute by two women while she was only twelve years old. The following year she lodged a complaint against them, and against the men with whom she had had sexual relations. Regarding her complaint as to the failure to provide her with help during the proceedings, the Court relied on several international instruments including the Lanzarote Convention.

These provided guidance regarding the assistance that should be provided to child victims of sexual abuse and exploitation. In this case, for eighteen months after her complaint had been lodged the applicant was at no point supported by a welfare assistant, a psychologist or any kind of expert, either before the police or the prosecutor, or during the hearings before the assize court. This finding was sufficient to conclude that the applicant had not been cared for in an adequate manner during the proceedings in question.

The second case is the Grand Chamber judgment of *X and Others v Bulgaria*[8] from March this year. Briefly the facts of the case were as follows: the applicants, three siblings born in Bulgaria, were adopted by an Italian couple. Shortly afterwards the children gave accounts to their adoptive parents of their sexual abuse whilst in an orphanage in Bulgaria. The parents lodged complaints with the Italian authorities who transmitted them to the Bulgarian authorities. They also contacted an Italian investigative journalist, who published an article alleging large-scale sexual abuse of children in the orphanage which received media attention in Bulgaria. Investigations opened in Bulgaria: all were discontinued for lack of evidence that a criminal offence had been committed. The Grand

[6] *X and Others v. Bulgaria* [GC], no. 22457/16, § 178, 2 February 2021.
[7] *N.Ç. v. Turkey*, no. 40591/11, 9 February 2021
[8] *ibid*

Chamber of the Court found no violation of the substantive limb of Article 3 but a violation of its procedural (investigation) limb.

The judgment clarified the content of the positive obligations on a State in the context of the sexual abuse of minors in public care. It reiterated an important point: that the European Convention on Human Rights has to be applied in accordance with the principles of international law, in particular with those relating to the international protection of human rights. Accordingly, the Court found that Articles 18 – 24 of the Lanzarote Convention reinforced the Court's case-law on the requirement to ensure efficient criminal law provisions to deal with serious acts as rape and the sexual abuse of children.

The Court specifically referred to numerous provisions of the Lanzarote Convention in assessing the effectiveness of the investigations undertaken by the Bulgarian authorities. The judgment refers to Article 30 § 5 (on the possibility of using investigative measures); Article 31 § 1 (a), (c) and (d) (the requirement to inform victims of their rights and the services at their disposal); Article 35 §§ 1 and 2 (on the need to conduct interviews with children in premises suitable for this purpose and to videotape their statements) and Article 38 (the possibility of recourse to international cooperation).

The third case, *R.B. v Estonia*[9], is from June this year. The case concerned the criminal investigation into the allegations of sexual abuse of a four and a half year old child by her father. The failure of the investigator to advise the child of her duty to tell the truth and her right not to testify against her father led to the exclusion of her testimony and her father's acquittal of sexual abuse by the decision of the Supreme Court.

In addressing the application of criminal law provisions in practice in Estonia in the particular case, the Court specifically notes that it will take into account,

"the criteria laid down in international instruments. In particular, it notes that the Lanzarote Convention, the Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on child-friendly justice and the relevant EU directives lay down a number of requirements relating to the collection and preservation of evidence from children (….) Although the Lanzarote Convention entered into force in respect of Estonia subsequent to the facts of the present case, the other relevant instruments contain provisions similar to those of that Convention."

The Court found that there had been significant flaws in the domestic authorities' procedural response to the applicant's allegation of rape and sexual abuse by her father, which had not sufficiently taken into account her particular vulnerability and corresponding needs as a young child so as to afford her effective protection as the alleged victim of sexual crimes. Accordingly, without expressing an opinion on the guilt of the accused, the Court concluded that the manner in which the criminal-law mechanisms as a whole had been implemented in the present case, resulting in the disposal of the case on procedural grounds, had been defective to the point of constituting a violation of the respondent State's positive obligations under Articles 3 and 8.

I think that these three judgments from 2021 show very clearly the extent to which the Court is striving to interpret the European Convention on Human Rights in harmony with relevant international law standards and in particular the Council of Europe's own Lanzarote Convention.

Our exchange of views today helps in reinforcing the dialogue between the Court and your Committee. We may try to think of ways of institutionalising that dialogue, for example by

[9] *R.B. v. Estonia*, no. 22597/16, 22 June 2021

appointing a focal point within the Court who would be in touch with your Committee's Secretariat on a more regular basis. This would encourage a good information flow between us.

Before I conclude my intervention, I would like to mention briefly the many new issues which the Court will no doubt be called upon to tackle in the coming years. Some of these are being dealt with already in your Committee. Here I am thinking of the effect of the COVID-19 pandemic on child protection issues; how new technologies might increase the risk of sexual abuse and exploitation and to what extent the refugee crisis leaves children more vulnerable.

I will now end my short introduction, as I am very keen to have sufficient time for a true exchange. Thank you for your attention and I look forward to hearing your questions.

EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

Gedachtewisseling met het Lanzarote Comité

"Relevante jurisprudentie van het EHRM over de bescherming van kinderen tegen seksueel geweld"

Toespraak van Robert Spano

4 oktober 2021

Geachte voorzitter, geachte commissieleden Geachte gasten,

Het is voor mij een groot genoegen om hier vanmiddag aanwezig te zijn om met u, leden van het Lanzarote Comité, van gedachten te wisselen.

Vanuit mijn standpunt zijn dit soort uitwisselingen met de normstellende en toezichthoudende instanties van de Raad van Europa absoluut fundamenteel. Als voorzitter heb ik geprobeerd hun zoveel mogelijk momentum tijdens mijn mandaat. Natuurlijk heeft de COVID-19-pandemie niet bijgedragen aan het bevorderen van face-to-face discussies. Daarom ben ik buitengewoon verheugd om vandaag deel te nemen.

Ik ben er vast van overtuigd dat het Hof geen ivoren toren mag zijn: het moet voortdurend alert blijven op wat er binnen de Raad van Europa gebeurt. Het werk van uw commissie verrijkt onze jurisprudentie. Ik hoop dat onze jurisprudentie ook uw werk mag inspireren.

Het is een trieste realiteit dat klachten over seksuele uitbuiting en seksueel misbruik van kinderen niet nieuw zijn. Deze klachten worden al sinds de oprichting door dit Hof ingediend en behandeld, toen het Hof oordeelde dat kinderen en andere kwetsbare personen recht hebben op effectieve bescherming door de staat.

In de loop der jaren heeft het Hof zich beziggehouden met voorbeelden van seksueel misbruik in diverse settings, zoals binnen het gezin1 , in verzorgingshuizen2 , op school3 en in kerken4 . Het Hof heeft zich ook uitgesproken over de bescherming van kinderen tegen pedofielen op internet5 .

De meeste zaken worden onderzocht op grond van de artikelen 3 en 8 van het Verdrag. Beide artikelen bevatten een verplichting van de staat om de fysieke en psychische integriteit van een persoon te waarborgen.

---

1 *DP en JC tegen het Verenigd Koninkrijk,* nr. 38719/97, 10 oktober 2002 2 *X en Y tegen Nederland,* 26 maart 1985, Serie A nr. 91

3 *O'Keeffe tegen Ierland* [GC], nr. 35810/09, EHRM 2014 (uittreksels)

4 Zie de lopende zaak JC en anderen tegen België (nr. 11625/17).

5 *KU tegen Finland,* nee. 2872/02, EHRM 2008

In de context van artikel 3 heeft het Hof bepaalde materiële en procedurele positieve verplichtingen ontwikkeld: ten eerste de verplichting om een wetgevend en regelgevend kader voor bescherming in te stellen; ten tweede, in bepaalde welomschreven omstandigheden, de verplichting om operationele maatregelen te nemen om specifieke personen te beschermen tegen het risico van een behandeling die in strijd is met die bepaling; en ten derde, een
verplichting om een effectief onderzoek uit te voeren naar aantoonbare beweringen over het opleggen van een dergelijke behandeling. [6]

Het is belangrijk te onthouden dat het Hof heeft geoordeeld dat een doeltreffend onderzoek in beginsel moet kunnen leiden tot het vaststellen van de feiten en tot de identificatie en, indien nodig, bestraffing van de verantwoordelijken. Dit is geen resultaatsverbintenis, maar een middelenverbintenis.

Het Hof heeft benadrukt dat de verschillende procedurele verplichtingen uit artikel 3 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens moeten worden uitgelegd in het licht van de normen van het internationaal recht. Meer recent heeft het Hof benadrukt dat deze verplichtingen moeten worden begrepen in het licht van het Verdrag van Lanzarote.

Allereerst is het belangrijk om te vermelden dat het Verdrag van Lanzarote is opgesteld op basis van de normen die reeds waren vastgesteld door de jurisprudentie van het Hof inzake geweld tegen kinderen, met name wat betreft de procedurele verplichting om een doeltreffend onderzoek uit te voeren, waar ik het zojuist over had.

In het kader van mijn presentatie van vandaag wil ik graag drie uitspraken van het Hof uit 2021 noemen, waarin het Hof zich rechtstreeks baseerde op het Verdrag van Lanzarote en/of specifieke verklaringen van uw commissie ter ondersteuning van zijn bevinding dat er sprake is van een schending van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

De eerste zaak is *N.C. tegen Turkije* uit febru[7]ari. Deze zaak betrof het niet beschermen van de persoonlijke integriteit van een kwetsbaar kind tijdens een buitensporig lange strafprocedure met betrekking tot seksueel misbruik. De feiten in deze zaak, net als in veel van deze zaken, zijn verontrustend. De eiseres werd door twee vrouwen gedwongen om als prostituee te werken toen ze nog maar twaalf jaar oud was. Het jaar daarop diende ze een klacht in tegen hen en tegen de mannen met wie ze seksuele betrekkingen had gehad. Wat betreft haar klacht over het niet verlenen van hulp tijdens de procedure, baseerde het Hof zich op verschillende internationale instrumenten, waaronder het Verdrag van Lanzarote.

Deze boden richtlijnen met betrekking tot de hulp die geboden moest worden aan kinderen die slachtoffer waren van seksueel misbruik en uitbuiting. In dit geval werd de verzoekster gedurende achttien maanden na het indienen van haar klacht op geen enkel moment bijgestaan door een maatschappelijk werker, een psycholoog of een andere deskundige, noch bij de politie of het Openbaar Ministerie, noch tijdens de hoorzittingen voor het Hof van Assisen. Deze bevinding was voldoende om te concluderen dat de verzoekster tijdens de betreffende procedure niet adequaat was verzorgd.

De tweede zaak is het arrest van de Grote Kamer in de zaak *X en anderen tegen Bulgarije8* van maart dit jaar.
De feiten in de zaak waren in het kort als volgt: de verzoekers, drie in Bulgarije geboren broers en zussen, werden geadopteerd door een Italiaans echtpaar. Kort daarna vertelden de kinderen aan hun adoptieouders over hun seksueel misbruik in een weeshuis in Bulgarije. De ouders dienden klachten in bij de Italiaanse autoriteiten, die deze doorstuurden naar de Bulgaarse autoriteiten. Ze namen ook contact op met een Italiaanse onderzoeksjournalist, die een artikel publiceerde over grootschalige seksuele mishandeling van kinderen in het weeshuis, wat in Bulgarije media-aandacht kreeg. Onderzoeken in Bulgarije werden geopend: alle onderzoeken werden gestaakt wegens gebrek aan bewijs dat er een strafbaar feit was gepleegd. De Grand

6 *X en anderen tegen Bulgarije* [GC], nr. 22457/16, § 178, 2 februari 2021.
[7] *N.Ç. v. Turkije,* nr. 40591/11, 9 februari 2021 8 *ibid*

De Kamer van het Hof heeft geen schending van het materiële onderdeel van artikel 3 vastgesteld, maar wel een schending van het procedurele (onderzoeks)onderdeel.

Het arrest verduidelijkte de inhoud van de positieve verplichtingen van een staat in het kader van seksueel misbruik van minderjarigen in de publieke zorg. Het herhaalde een belangrijk punt: het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens moet worden toegepast in overeenstemming met de beginselen van het internationaal recht, in het bijzonder die welke betrekking hebben op de internationale bescherming van de mensenrechten. Het Hof oordeelde dan ook:
dat de artikelen 18 tot en met 24 van het Verdrag van Lanzarote de jurisprudentie van het Hof bekrachtigen inzake de noodzaak om te zorgen voor doeltreffende strafrechtelijke bepalingen voor de behandeling van ernstige handelingen zoals verkrachting en seksueel misbruik van kinderen.

Het Hof verwees specifiek naar talrijke bepalingen van het Verdrag van Lanzarote bij de beoordeling van de doeltreffendheid van de onderzoeken die door de Bulgaarse autoriteiten zijn uitgevoerd. Het arrest verwijst naar artikel 30, lid 5 (over de mogelijkheid om onderzoeksmaatregelen te nemen); artikel 31, lid 1, onder a), c) en d) (de verplichting om slachtoffers te informeren over hun rechten en de diensten die hen ter beschikking staan); artikel 35, lid 1 en 2 (over de noodzaak om kinderen te verhoren in daarvoor geschikte ruimtes en hun verklaringen op video op te nemen) en artikel 38 (de mogelijkheid om een beroep te doen op internationale samenwerking).

De derde zaak, *RB tegen Estland*[9], is van juni dit jaar. De zaak betrof het strafrechtelijk onderzoek naar de beschuldigingen van seksueel misbruik van een vierenhalfjarig kind door haar vader. Het feit dat de onderzoeker het kind niet had gewezen op haar plicht om de waarheid te vertellen en haar recht om niet tegen haar vader te getuigen, leidde ertoe dat haar getuigenis werd uitgesloten en haar vader door de uitspraak van het Hooggerechtshof werd vrijgesproken van seksueel misbruik.

Bij het behandelen van de toepassing van de bepalingen van het strafrecht in de praktijk in Estland in dit specifieke geval, merkt het Hof specifiek op dat het rekening zal houden met:

"de criteria die zijn vastgelegd in internationale instrumenten. In het bijzonder merkt het op dat het Verdrag van Lanzarote, de richtsnoeren van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake kindvriendelijke justitie en de relevante EU-richtlijnen een aantal vereisten stellen met betrekking tot het verzamelen en bewaren van bewijsmateriaal van kinderen (…). Hoewel het Verdrag van Lanzarote ten aanzien van Estland in werking is getreden na de feiten in de onderhavige zaak, bevatten de andere relevante instrumenten bepalingen die vergelijkbaar zijn met die van dat Verdrag."

Het Hof oordeelde dat er aanzienlijke tekortkomingen waren in de procedurele reactie van de nationale autoriteiten op de bewering van verzoekster van verkrachting en seksueel misbruik door haar vader, waarbij onvoldoende rekening was gehouden met haar specifieke kwetsbaarheid en de daarmee gepaard gaande behoeften als jong kind om haar effectieve bescherming te bieden als vermeend slachtoffer van seksuele misdrijven. Derhalve concludeerde het Hof, zonder zich uit te spreken over de schuld van de verdachte, dat de wijze waarop de strafrechtelijke mechanismen in hun geheel in de onderhavige zaak waren geïmplementeerd, resulterend in de afdoening van de zaak op procedurele gronden, zodanig gebrekkig was dat deze een schending vormde van de positieve verplichtingen van de verwerende staat op grond van de artikelen 3 en 8.

Ik denk dat deze drie uitspraken uit 2021 heel duidelijk aantonen in hoeverre het Hof ernaar streeft het Europees Verdrag voor de rechten van de mens uit te leggen in overeenstemming met de relevante normen van internationaal recht, in het bijzonder het Verdrag van Lanzarote van de Raad van Europa.

Onze gedachtewisseling vandaag draagt bij aan het versterken van de dialoog tussen het Hof en uw commissie. We kunnen proberen manieren te bedenken om die dialoog te institutionaliseren, bijvoorbeeld door

9 *RB tegen Estland,* nr. 22597/16, 22 juni 2021

Het aanstellen van een contactpersoon binnen de Rekenkamer die regelmatiger contact zou onderhouden met het secretariaat van uw commissie. Dit zou een goede informatiestroom tussen ons bevorderen.

Voordat ik mijn interventie afsluit, wil ik kort de vele nieuwe kwesties noemen die het Hof de komende jaren ongetwijfeld zal moeten behandelen. Sommige daarvan worden al in uw commissie behandeld. Ik denk hierbij aan de gevolgen van de COVID-19-pandemie voor de kinderrechten.
kwesties rond seksuele bescherming; hoe nieuwe technologieën het risico op seksueel misbruik en uitbuiting kunnen vergroten en in hoeverre de vluchtelingencrisis kinderen kwetsbaarder maakt.

Ik zal nu mijn korte introductie beëindigen, omdat ik er zeer op gebrand ben voldoende tijd te hebben voor een echte uitwisseling. Dank u voor uw aandacht en ik zie uw vragen graag tegemoet.